Nations Unies S/2016/902



Conseil de sécurité

Distr. générale
27 octobre 2016
Français
Original : anglais

Lettre datée du 26 octobre 2016 adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

Par la présente, j'ai l'honneur de vous exposer les événements entourant le référendum du 2 octobre 2016 en Colombie, les décisions prises depuis lors par le Gouvernement colombien et les Forces armées révolutionnaires de Colombie-Armée populaire (FARC-EP) et les recommandations que j'ai faites concernant la Mission des Nations Unies en Colombie, conformément aux résolutions 2261 (2016) et 2307 (2016). J'envisage de présenter mon premier rapport intérimaire sur les activités de la Mission d'ici au 26 décembre 2016, au terme des 90 premiers jours de son mandat de 12 mois.

Évolution récente de la situation

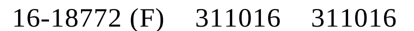
Le 26 septembre 2016, après quatre années de pourparlers de paix à La Havane, le Président colombien et le chef des FARC-EP ont signé à Carthagène, en Colombie, l'Accord final pour la fin du conflit et la construction d'une paix stable et durable. L'une des dispositions de cet accord était que son entrée en vigueur serait assujettie à un référendum qui serait organisé selon des modalités fixées par la Cour constitutionnelle colombienne.

Ce référendum s'est tenu une semaine plus tard, le 2 octobre 2016, après un mois de campagne qui, bien qu'elle fût âprement disputée, a été l'une des plus pacifiques dans l'histoire du pays. Le taux de participation était très faible (37 %). Le « non » l'a emporté avec un petit écart de 54 000 voix, soit 0,15 % des électeurs inscrits. Le « oui » l'a emporté dans de nombreuses zones rurales où le conflit a été le plus intense mais c'est le « non » qui a triomphé dans beaucoup de villes à l'exception de Bogotá, Barranquilla et Cali.

Selon la décision de la Cour constitutionnelle, les résultats du référendum ne permettent pas au Président, juridiquement parlant, de mettre en œuvre l'Accord final. Celui-ci intègre l'Accord portant cessez-le-feu et cessation des hostilités bilatéraux et définitifs et dépôt des armes, qui a été signé le 23 juin 2016 et dont les dispositions ont été exposées dans la lettre que j'ai adressée au Conseil de sécurité le 22 juillet 2016 (S/2016/843) et détaillées dans mon rapport du 18 août 2016 (S/2016/729). Parallèlement, la Cour a réaffirmé qu'au regard de la Constitution, le Président a la responsabilité de maintenir l'ordre public, y compris de négocier avec des groupes armés.

En vertu des pouvoirs que lui confère la Constitution, le Président avait décrété, en même temps que les FARC-EP, un cessez-le-feu et une cessation des

16-18772 (F) 311016 311016







hostilités bilatéraux et définitifs. Ce dernier ainsi que le cessez-le-feu unilatéral décrété depuis 2015 par les FARC-EP étaient toujours observés malgré quelques incidents survenus au cours des mois précédents car les deux parties et la Mission se préparaient à la mise en œuvre des dispositions de l'Accord sur le cessez-le-feu et le dépôt des armes.

Comme j'en ai informé le Conseil dans mon rapport du 18 août, ces préparatifs ont consisté à rédiger un certain nombre de protocoles concernant les règles du cessez-le-feu, le fonctionnement d'un mécanisme tripartite de surveillance et vérification de l'Accord et la sécurité des membres de ce mécanisme et à travailler avec le Gouvernement sur la mise en place dudit mécanisme aux niveaux national et régional ainsi qu'à effectuer des visites sur des sites potentiels au niveau local. Toujours dans le cadre des préparatifs, la Mission a mené des activités de sensibilisation auprès des communautés locales pour leur expliquer le cessez-le-feu mais aussi son propre mandat.

Dans l'après-midi du 2 octobre 2016, au moment où les résultats du référendum commençaient à tomber et devant la crainte croissante de voir le « non » conduire à une reprise des hostilités, le Président Santos Calderón et le dirigeant des FARC-EP, Timoleón Jiménez, ont réaffirmé l'attachement absolu des deux parties à l'Accord sur le cessez-le-feu et la cessation des hostilités bilatéraux et définitifs, en vigueur depuis le 29 août 2016.

Communiqué conjoint du 7 octobre 2016

Le 3 octobre 2016, les chefs des équipes de négociateurs de paix du Gouvernement et des FARC-EP se sont rencontrés à La Havane pour discuter de la voie à suivre. Leurs discussions ont débouché sur un communiqué conjoint publié le 7 octobre 2016 contenant plusieurs mesures : un dialogue politique entre le Gouvernement et les partisans du « non » ainsi que l'ensemble des citoyens, qui pourrait amener les parties à apporter des modifications à l'Accord final signé le 26 septembre 2016; l'élaboration d'un protocole temporaire visant à consolider le cessez-le-feu grâce à une séparation claire des forces, l'établissement de règles de conduite et la mise en œuvre du mécanisme tripartite visé dans la résolution 2261 (2016) destiné à consolider le cessez-le-feu et la cessation des hostilités définitifs et bilatéraux et à assurer la sécurité des deux camps et la protection des populations vivant dans les zones touchées par le conflit; et la poursuite de l'application d'une série de mesures de confiance prises au cours de l'année dernière, telles que, notamment, le déminage humanitaire, la substitution des cultures, la démobilisation des mineurs présents dans les rangs des FARC-EP ou la recherche des personnes disparues.

Dans le même communiqué, les deux parties ont prié le Secrétaire général et, par son intermédiaire, le Conseil de sécurité d'autoriser la Mission à vérifier le futur protocole relatif au cessez-le-feu en qualité de coordonnateur du mécanisme tripartite. Le rôle de la Mission dans le protocole relatif au cessez-le-feu devrait être identique aux fonctions qui lui sont assignées en vertu de la résolution 2261 (2016), mis à part la vérification du dépôt des armes des FARC-EP, qui serait reportée jusqu'à l'aboutissement du dialogue politique et l'adoption d'un nouvel accord final.

Dans la foulée du référendum, les dirigeants de l'opposition à l'Accord final ont exprimé leur attachement à la réalisation de la paix, ont souligné la nécessité

impérieuse de préserver le cessez-le-feu et se sont déclarés favorables à la vérification internationale de ce dernier par la Mission. Le Président Santos a noué un dialogue avec les partisans et les détracteurs de l'Accord final, notamment l'ex-Président et actuel sénateur Álvaro Uribe. Parallèlement, de nombreuses manifestations, organisées notamment par les étudiants et les jeunes, se sont déroulées dans plusieurs villes colombiennes pour appeler à la fin du conflit et réclamer la signature immédiate d'un accord de paix. Au moment de la rédaction de la présente lettre, la plupart des propositions émanant des dirigeants de l'opposition avaient officiellement été présentées et, à La Havane, le Gouvernement avait mis sur la table une série de réformes qui devaient faire l'objet de discussions avec les FARC-EP. Il convient de souligner que même s'ils contestent de nombreuses dispositions de l'Accord final, les dirigeants de l'opposition n'ont pas remis en cause l'Accord sur le cessez-le-feu et la cessation des hostilités signé le 23 juin 2016 ni la supervision de celui-ci par le mécanisme tripartite, auquel participent des observateurs du Gouvernement et des FARC-EP et qui est coordonné par la Mission.

Protocole de cessez-le-feu du 13 octobre 2016

Le 13 octobre 2016, les deux parties ont achevé l'élaboration du protocole de cessez-le-feu, avec la participation de la Mission, et l'ont signé. Le 20 octobre, un décret présidentiel a été publié pour faciliter la mise en œuvre du protocole. On trouvera ci-après une brève présentation de ses principales caractéristiques et du travail que nécessiterait sa vérification par le mécanisme tripartite. Ce travail est très proche de l'ensemble de tâches énoncées au paragraphe 10 de mon rapport du 18 août, auxquelles le Conseil a donné son aval dans sa résolution 2307 (2016).

Le protocole du 13 octobre 2016 trace les contours d'une séparation des forces transitoire devant permettre de passer de la situation actuelle – dans laquelle les structures des FARC-EP sont trop dispersées sur le territoire pour que l'on puisse effectuer une vérification fiable du cessez-le-feu – à la séparation des forces prévue dans l'Accord portant cessez-le-feu et cessation des hostilités bilatéraux et définitifs et dépôt des armes. Cet accord prévoit la création de 27 secteurs et points où, à terme, les FARC-EP rassembleront leurs combattants et leurs milices et où la Mission recevra leurs armes. Au titre de cet accord, le processus de dépôt des armes devrait durer 180 jours.

Conformément au principe de séparation des forces énoncé dans le protocole du 13 octobre 2016, les FARC-EP devront regrouper leurs combattants et milices en 50 à 60 points de regroupement préalable temporaires qui doivent encore être déterminés. L'armée redéploiera ses unités de façon à ce qu'une distance minimale de 3 kilomètres les sépare des camps des FARC-EP qui seront installés à chaque point de regroupement. J'ajouterai que, au titre du protocole, le Gouvernement est tenu de fournir un appui logistique à ces points de regroupement, ce qui sera déterminant pour garantir la viabilité du cessez-le-feu. Cependant, durant les 30 premiers jours suivant la signature du protocole, cette responsabilité incombe aux FARC-EP.

Au titre du protocole, les deux parties observeront les règles convenues le 5 août 2016, mentionnées au paragraphe 3 de mon rapport du 18 août. Elles se sont notamment engagées à s'abstenir de commettre une série d'actes susceptibles de conduire à un affrontement armé, à renoncer à toute violence ou menace de violence, notamment sexiste, pouvant mettre en danger la population civile et à

veiller à la sécurité de tous les membres du mécanisme tripartite chargés de la vérification de l'Accord, y compris les observateurs de la Mission.

La vérification du protocole se fera selon les modalités indiquées dans mon rapport du 18 août. La Mission sera intégrée au mécanisme tripartite et se chargera de le coordonner, avec la participation des observateurs du Gouvernement et des FARC-EP. Depuis la publication de mon rapport, le mécanisme a été mis en place à Bogota et dans six des huit quartiers généraux de région. Au cours des prochaines semaines, il sera déployé dans les deux derniers quartiers généraux et commencera à être déployé aux 27 quartiers généraux locaux.

La différence entre la vérification du protocole du 13 octobre 2016 et les modalités de vérification présentées dans mon rapport du 18 août réside dans le fait que les points de regroupement préalable temporaires et les unités de l'armée déployées à proximité ne seront pas adjacents aux 27 quartiers généraux locaux du mécanisme de surveillance et de vérification. La vérification de la séparation des forces et du respect des règles de cessez-le-feu entraînera par conséquent des déplacements périodiques depuis ces quartiers généraux locaux jusqu'à des zones dont l'étendue – en comptant les points de regroupement préalable, la zone de sécurité de 3 kilomètres de largeur et les zones d'opérations des unités militaires – sera plus vaste qu'initialement prévu.

Les principales tâches de la Mission seront identiques à celles énoncées au paragraphe 10 de mon rapport du 18 août 2016, à savoir : a) l'organisation des activités du mécanisme, en assurant la coordination des tâches, de l'analyse des menaces et des besoins logistiques; b) la surveillance des zones et points locaux et l'organisation de visites dans les camps des FARC-EP; c) la surveillance des zones de sécurité et l'organisation de visites auprès des unités redéployées de l'armée; d) l'organisation de visites dans les agglomérations des environs afin de tisser des liens avec les populations et les autorités locales. Les visites dans les agglomérations voisines sont l'une des principales fonctions de la composante civile de la Mission au niveau local.

La sécurité des membres de la Mission continuera de relever de la responsabilité du Gouvernement colombien. Dans leur communiqué conjoint du 7 octobre 2016, le Gouvernement et les FARC-EP se sont de nouveau engagés à garantir la sécurité des membres de la Mission et ont invité les pays ayant fourni des observateurs à continuer de déployer leur personnel sous la bannière des Nations Unies. La Police nationale colombienne continuera d'assurer la sécurité du mécanisme de surveillance et de vérification et de la Mission dans son ensemble. Une unité spéciale a été créée à cette fin. Le Département de la sûreté et de la sécurité continuera de fournir un appui opérationnel et de dispenser des conseils concernant les politiques et les procédures du système de gestion de la sécurité de la Mission, en étroite coopération avec les autorités colombiennes.

Pour exécuter les tâches nécessaires à la vérification du protocole du 13 octobre 2016, la Mission conservera sa structure telle qu'exposée aux paragraphes 16 à 32 de mon rapport du 18 août et telle qu'approuvée par le Conseil dans sa résolution 2307 (2016). En attendant l'entrée en vigueur de dispositions concernant le dépôt des armes par les FARC-EP, environ 400 observateurs seront nécessaires, soit moins que les 450 initialement prévus, étant entendu que l'on aura besoin des 50 observateurs supplémentaires lorsque le dépôt des armes commencera. Ces 400 observateurs nécessiteront un appui logistique accru car ils

couvriront un plus grand nombre de sites. Les dépenses relatives au dépôt des armes seront différées jusqu'à ce que ce processus démarre. Dans l'ensemble, on ne prévoit pas d'augmentation des ressources nécessaires à la mise en œuvre des activités découlant du protocole.

En outre, puisque la structure, la composition et le déploiement du mécanisme tripartite restent inchangés, la recommandation figurant au paragraphe 36 de mon rapport du 18 août 2016 concernant le partage des coût afférents à la mise en place et au fonctionnement du mécanisme, que le Conseil de sécurité a approuvée dans sa résolution 2307 (2016), demeure valable. L'appui visé au paragraphe 2 de cette résolution sera apporté lorsque les zones et points de dépôt des armes seront établis par les FARC-EP.

Observations

La vérification de la séparation des forces transitoire est faisable d'un point de vue technique. Elle est faisable également parce que les deux parties y tiennent véritablement. Il peut paraître surprenant que, dans un contexte de crise politique, alors que la validité de l'Accord final était contestée, les deux parties, et en particulier les FARC-EP, aient été capables de s'entendre aussi rapidement sur une séparation des forces. Ce résultat démontre une volonté manifeste de mettre définitivement fin au conflit et reflète la grande confiance qui a été établie au cours des années de négociation à La Havane et les échanges positifs qui ont eu lieu sur le terrain entre les forces armées et les FARC-EP. Il découle en outre de la conviction, partagée par les deux parties, que le retour au conflit serait le pire des scénarios.

La détermination à ne pas revenir au conflit n'appartient pas uniquement aux deux parties. Elle s'est retrouvée dans les déclarations des opposants à l'Accord comme de ses défenseurs, ainsi que dans les slogans de ceux qui ont manifesté pacifiquement dans les rues de Colombie. Pour autant qu'on puisse en juger, le référendum a donné un coup de fouet à l'engagement en faveur de la paix dans le pays et renforcé le consensus sur la présence de la Mission.

À cet égard, il est remarquable et encourageant qu'après deux années de pourparlers exploratoires, le Gouvernement et un autre groupe armé, l'Armée nationale de libération (ELN), aient annoncé, le 10 octobre 2016 en République bolivarienne du Venezuela, le lancement officiel de leurs négociations, la phase publique de ces pourparlers devant commencer le 27 octobre à Quito. Je tiens à saisir cette occasion pour féliciter le Brésil, le Chili, Cuba, l'Équateur, la Norvège et la République bolivarienne du Venezuela d'avoir assumé la responsabilité d'appuyer ce processus nouveau et très important.

Les parties ont convenu que la vérification de la nouvelle séparation des forces commencerait au début de novembre 2016, après que les représentants des FARC-EP membres du mécanisme de surveillance et de vérification auront achevé leur formation aux fonctions d'observateur. Au moment de la rédaction du présent rapport, la Mission avait déployé 152 observateurs dans la capitale, Bogota, et dans huit régions. Compte tenu de son niveau de préparation logistique, elle peut accueillir immédiatement 68 observateurs supplémentaires. Cela permettra à la Mission de démarrer les activités de vérification avec six observateurs et un membre du personnel civil à chaque quartier général local. Il importera d'accroître rapidement les capacités de la Mission. Je saisis cette occasion pour exprimer de nouveau ma gratitude aux membres de la Communauté des États d'Amérique latine

et des Caraïbes et aux autres pays ayant mis des observateurs à disposition de la Mission; leur soutien continu dans les semaines à venir sera capital.

Comme indiqué précédemment, le protocole du 13 octobre 2016 a pour but de consolider, notamment grâce à la vérification internationale, le cessez-le-feu et la cessation des hostilités bilatéraux décrétés le 29 août par le Gouvernement colombien et les FARC-EP. Il s'appliquera en attendant l'entrée en vigueur de l'Accord portant cessez-le-feu et cessation des hostilités bilatéraux et définitifs et dépôt des armes, ainsi que de l'Accord final, que les deux parties se sont engagées à modifier, par la voie du dialogue politique, afin de prendre en compte les résultats du référendum du 2 octobre.

Ce dialogue politique a été amorcé au lendemain du référendum et était en cours au moment de la rédaction du présent rapport. Le Gouvernement colombien et les FARC-EP ont souligné que leur objectif était que le processus soit dynamique, qu'il aboutisse à des ajustements, des éclaircissements ou des rectifications de l'Accord final et qu'il soit suivi de l'entrée en vigueur d'un nouvel accord jouissant de la plus grande légitimité possible.

Lors de ses entretiens avec le Gouvernement, les FARC-EP et les groupes favorables ou opposés à l'Accord final, la Mission a insisté sur le fait que le cessez-le-feu devait reposer sur un processus politique solide qui permettrait d'aboutir dès que possible à un accord recueillant une large adhésion. J'ai insisté auprès des dirigeants clefs, en public et en privé, sur la nécessité de parvenir à un compromis afin de s'assurer que les accords de paix convainquent et que le processus de paix ne s'essouffle pas, le risque étant que ce qui a été patiemment construit au fil des ans soit réduit à néant.

Je suis conscient des difficultés inhérentes à l'obtention d'un consensus. Toutes les parties devront faire preuve de sagesse politique pour surmonter les divisions que le référendum a mises en évidence.

Permettez-moi de souligner que, dans le contexte actuel, la Mission des Nations Unies en Colombie a plutôt gagné en pertinence. Sa présence contribue à renforcer au sein de la population la conviction que, aussi complexe que puisse être le dialogue politique en cours, un point de non-retour a été atteint dans la recherche de la paix en Colombie.

Le Conseil de sécurité a unanimement et fermement appuyé le processus de paix en Colombie. Je lui recommande d'accéder à la demande que lui ont faite le Gouvernement colombien et les FARC-EP d'autoriser la Mission à vérifier l'application du protocole de cessez-le-feu signé le 13 octobre 2016. Comme je l'ai indiqué dans les paragraphes précédents, cette demande est pleinement conforme au mandat défini dans la résolution 2261 (2016) et à mes recommandations concernant la structure, les tâches et la dimension de la Mission, que le Conseil a approuvées dans sa résolution 2307 (2016).

Je vous serais obligé de bien vouloir accorder cette autorisation dès que possible afin de permettre à la Mission d'obtenir rapidement de l'Assemblée générale les ressources dont elle a besoin pour répondre, aujourd'hui, aux attentes élevées de la société colombienne.

(*Signé*) **BAN** Ki-moon